

DERECHO ECLESIAÍSTICO DEL ESTADO

José M^a VÁZQUEZ GARCÍA -PEÑUELA, *Leyes autonómicas de Servicios Sociales. Su repercusión sobre las entidades eclesidásticas*. EUNSA, Pamplona (1991), 288 págs. y un *Anexo*, con cuadros estadísticos, de 41 págs.

1. Nos encontramos ante una obra jurídica de vital interés. El tema del trabajo realizado por su A. es bien nuevo, el de las Leyes autonómicas de Servicios sociales. La primera de estas leyes fue la del País Vasco y lleva fecha de 20 de mayo de 1982. La última considerada es la de la Comunidad Valenciana y lleva fecha de 5 de mayo de 1989. Entre una y otra fecha, fueron publicadas, en los respectivos Boletines Oficiales de las restantes Comunidades Autónomas, sus propias Leyes de servicios sociales, con variantes escasas en su denominación; sólo dos Comunidades, La Rioja y Cantabria, no habían emitido, a la hora de culminarse el presente libro (cfr. pp. 179-80), leyes sobre esta materia, que se presenta como campo normativo propio para cada Comunidad, una vez que estas recibieron las oportunas transferencias.

Nos hallamos, pues, ante una tarea legislativa nueva en España, que el A. entra a estudiar, no para hacer un análisis y exposición puntual de los contenidos de cada una de estas leyes, como si se tratara de un estudio sólo de legislación positiva, sino fundamentalmente para descifrar las líneas inspiradoras comunes y diferenciadoras que esas leyes varias muestran; para ilustrar también de las finalidades que persiguen en el marco de la Constitución española de 1978; para contrastar el significado del nuevo término acuñado, el de Servicios Sociales, frente a viejos conceptos antes utilizados y que fueron objetos también en su tiempo de la atención normativa del Estado, cual ocurre con los de Beneficencia y Asistencia Social; y, por último, lo que estimamos de especial valor, para contrastar los efectos que socialmente derivan de esta legislación concurrente de las Comunidades Autónomas con la realidad social en que se implantan.

2. Desde este último punto de vista, el trabajo realizado por el prof. Vázquez García-Peñuela no deja de ser crítico. Al verificar dicho contraste se advierte que tal legislación recae sobre una realidad social a la que, en términos generales, parece contemplarse sobre todo desde la etérea mirada de las intenciones legislativas, como si la acción de esos servicios sociales, concebidos por la mente del legislador, hubiera en el futuro de desplegar los efectos programados sobre una superficie humana que se le ofreciera *quam tabula rasa*; y no, como realmente sucede tantas veces, sobre terreno en el que se desarrollan de modo efectivo muchas realidades de servicios sociales, procedentes de iniciativas de diverso orden y especialmente de organizaciones de caridad y asistencia de la Iglesia Católica, extendidas por todo el territorio español y con una larga tradición de tarea desinteresada, granada desde hace tiempo en frutos benéficos de gran valor.

Esa presunta ignorancia de la realidad social de que adolecen -a nuestro parecer- los legisladores de las Comunidades Autónomas, al chocar con las realidades de los servi-

cios humanitarios que la Iglesia viene realizando, conduce a que se haya de calificar, gracias a la última parte del libro, un trabajo que hubiera podido quedar encajado en la rama social del Derecho del Estado, en la que hoy designamos como Derecho eclesiástico. Y así se explica el subtítulo con que la obra es denominada: «Su repercusión sobre las entidades eclesiásticas». Como también se constata en esta obra la existencia de otras entidades, de iniciativa social de origen no eclesiástico, a las que, igualmente, las Leyes autonómicas no debieron ignorar en sus respectivos textos articulados. Nada puede presentarse, al estudioso del Derecho, más carente de coherencia que cuando se observan unas leyes, que parecen concebidas y dirigidas para vivificar un desierto, descubrir en ellas que se vierten sobre un horizonte ya poblado, y que en todo caso si de algo necesita es de una colaboración complementaria, de unos alientos morales, de unas ayudas económicas en forma de subvenciones bien meditadas, de un promocionar nuevas instituciones que suplan las lagunas que se advierten en los instrumentos de servicios ya existentes en la sociedad.

La observación que acabamos de hacer pensamos que merece ser meditada por quienes tienen la grave responsabilidad de proporcionar medios jurídicos, y económicos subsiguientes como en estos casos, necesarios para la sociedad, especialmente en atención a las carencias que sufren personas y grupos humanos a los que se trata de servir ofreciéndoles los convenientes remedios a fin de implantar un sistema de justicia social más efectivo. No es el camino sincrónico de mero mimetismo legislativo, emprendido por los diversos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, el que ofrecerá solución a las necesidades sociales que se intenta remediar, sino el de la adaptación de cada ley a las reales circunstancias de cada Comunidad, proporcionando a los destinatarios de estas leyes la solución en justicia requerida, de manera que se haga eficaz desde el Poder público la lucha porque se alcance para todos, y especialmente para los que sufren las plagas de pobreza, soledad y enfermedades, que dañan el tejido social, el bienestar y la seguridad de futuro que la intención del legislador, indudablemente, perseguía.

3. La obra que aquí consideramos es propicia a múltiples sugerencias, pero hemos de moderar nuestros deseos críticos para que también quien hace la reseña se atenga a la realidad de la que da noticia: de un libro, como hemos dicho, de vital interés, en cuya *Introducción* (pp. 13-18) se dan noticias de las novedades que en esta materia aporta la Constitución española de 1978 a nuestro ordenamiento jurídico. En esta exposición surgen ya las primeras críticas del A. a una acción legislativa en la que, en vez de preocupación por el fomento de las entidades de iniciativa social, se nota, en cambio, un cierto afán «por su control» (cfr. p. 16).

El Capítulo I (pp. 19-49) nos ofrece un sucinto relato histórico de los diversos momentos en que se presenta la tarea benéfica, siendo de destacar el incremento fortísimo que recibió gracias a la acción de las Ordenes religiosas aparecidas durante la Edad Media (cfr. p. 23) así como el nuevo enfoque humanista que recibe a partir del Renacimiento (cfr. pp. 25-28). A continuación, se va destacando la importancia que en este campo tuvieron las leyes desamortizadoras; las incidencias originadas por una legislación secularizante sobre beneficencia, todavía vigente en parte, los controles de la

Administración Pública, la influencia procedente de la legislación de la Segunda República, para terminar considerando las modalidades últimas que esta labor del Estado recibe en la época del General Franco especialmente por medio de un sistema creado *ex novo*, fuertemente ligado al aparato político del llamado «Movimiento Nacional», a través de la creación y desarrollo de la «Obra Nacional de Auxilio Social».

En el Capítulo II (pp. 51-78) enfrenta tres conceptos que irá analizando y señalando sus características peculiares, diferenciadoras: 1) el de Beneficencia, que se presenta como una acción caritativa o filantrópica organizada, de manera que no lo es la obra filantrópica no organizada: el beneficiario no tiene derecho, pero sí interés legítimo (cfr. p. 55) y, por ello, recibe «una crítica feroz por las leyes autonómicas» en sus propias Exposiciones de motivos (cfr. p. 57); 2) el de Asistencia social, caracterizada por la gratuidad y generar un derecho subjetivo (cfr. p. 62), cuya asistencia quedará, con especiales características, integrada en la Seguridad Social (cfr. p. 66); y 3) el de los Servicios sociales, cuyos términos pueden ser entendidos según diversas acepciones: en la que señala como segunda de ellas quedaba incluido el Instituto Nacional de Asistencia Social, que desaparece por un Real Decreto de 1985, y sus funciones no transferidas a las Comunidades Autónomas serán asumidas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), cuya naturaleza y atribuciones vinieron determinadas por un Real Decreto de 1979; por último, la tercera acepción implica una visión más amplia de estos servicios y estima el A. hallarse inspirada en diversos textos internacionales, entre los que destaca la Declaración Universal de los Derechos humanos de las Naciones Unidas, y especialmente la denominada Carta Social Europea: viene a entenderse por *servicios sociales* «el conjunto de medios, ayudas o prestaciones que tienen como finalidad conseguir la integración social de todas las personas y grupos removiendo los obstáculos que impiden su desarrollo personal o su integración» (cfr. pp. 66-78).

4. La suma de la legislación autonómica de los servicios sociales es objeto de estudio en el Capítulo III (pp. 79-136). Comienza a considerar las competencias en las que observa el A. unas coincidencias notables, y al analizarlas, según el encaje que les proporciona el art. 148 de la Constitución, concluye que hay en estas leyes «como un intento de llegar, indirectamente, al tope autonómico» (cfr. p. 91), al mismo tiempo que observa que también, en ese intento legislativo común, el deseo de superar el viejo instituto de la Beneficencia, de tal modo que «la estructura y análisis de estos textos legales puede dar en ocasiones la impresión de un optimismo poco acorde con la realidad social de nuestro país» (cfr. p. 94, nota 35); apunta el problema de la desigualdad de las pensiones según las comunidades autónomas (cfr. p. 101); y señala que se presentan como dos modos de darse los servicios sociales, uno que gira más bien «en torno al concepto de bienestar social», y otro referido a la «marginación», que son conceptos sociológicos y no jurídicos, sobre los que convergen, en cuanto objetivos que han de resolver estas leyes autonómicas, en las que se revela siempre la naturaleza «prestacional» del servicio, los instrumentos que proporcionan a los ciudadanos bienes diversos en forma de «prestaciones, actuaciones, recursos, funciones o acciones, aparte, claro está, de servicios» (cfr. pp. 102-106).

A continuación enumerará las «notas caracterizadoras» de estas leyes autonómicas en las que el A. encuentra grandes coincidencias y descubre como un deseo compartido «de alejarse de la graciabilidad inherente a los planteamientos benéficos», lo que no es óbice para que se produzcan ciertas distinciones jurídicas en los destinatarios de los servicios, que si son españoles, se les reconoce un derecho respecto a ellos, mientras a los que no lo son se les llama sólo beneficiarios, si bien el término del que se suelen servir los textos legislativos es más bien el de «usuario» y no «beneficiario» (cfr. pp. 106-111).

El A. se detiene en analizar las posibles contraprestaciones que en ocasiones puedan exigirse por la utilización de estos servicios, por lo que indica la nota característica en ellos de «gratuidad 'parcial y tendencial' de los servicios sociales» (cfr. pp. 111-115). Seguidamente expone lo que se refiere a las clases de servicios sociales que se trata de regular (cfr. pp. 115-118), para terminar el Capítulo con una exposición de los principios inspiradores de las leyes autonómicas (cfr. pp. 118-136), deteniéndose en exponer las concordancias que se advierten en ellas, así como las diferencias y diversos modos de participar en esos principios las distintas Comunidades, de lo que se ofrece un gráfico muy expresivo en la p. 120. Si el principio de responsabilidad pública es asumido por todas las leyes y en los mismos términos, excepto la de Castilla-León, que de esto no hace mención, sin embargo el A. echa en falta «el establecimiento de un sistema de recursos garantizadores de este derecho» (cfr. p. 123).

5. Con mayor o menor entusiasmo, estas leyes, dentro del sistema que pretenden implantar, regulan la participación de otras entidades, cuya naturaleza no es pública, sino que unas veces se las designan como de iniciativa privada, y otras de iniciativa social. El A. prefiere hacer uso de estos últimos términos, y al engarce de estas entidades en el nuevo sistema legal dedica todo el Capítulo IV (pp. 137-165). Por consiguiente, el sistema proporcionado por las leyes autonómicas de servicios sociales «no es un sistema excluyente» (cfr. p. 137), pero en este sentido es preferible el que se arbitra por la Ley de Castilla y León, que en su art. 26, n° 5° autoriza que las entidades privadas, aunque no se integren en el sistema público de acción social, pueden sin embargo ser subvencionadas (cfr. p. 138, nota 375).

Precisamente otros sistemas de mayor tradición en cuanto a oficialidad en la prestación de estos servicios, a los que dedica grandes sumas, como ha ocurrido hasta ahora en la llamada República Federal Alemana, han preferido optar por un sistema de subsidiariedad del Estado respecto a la iniciativa social (cfr. p. 139). También el art. 14 de la Carta Social Europea alienta a la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas en la tarea de crear y mantener este tipo de servicios, por lo que el A. interpreta que no sólo las entidades no lucrativas, sino las que tienen ánimo de lucro deban acceder a proporcionar estos servicios, sin perjuicio de que se sometan todas a unos controles y requisitos del Estado, que deben ser mínimos para no entorpecer esta acción de iniciativa social (cfr. pp. 140-141). Cuando el A. fija su atención en la importancia de los Centros de iniciativa social destaca que en Cataluña estas entidades atienden el 85% de los servicios prestados en dicha Comunidad Autónoma (cfr. pp. 141-145).

En adelante, dentro del presente Capítulo, una vez que presta su atención a los diversos Centros, sean de iniciativa privada, social o mercantil (cfr. 145-147), pasa a exponer las condiciones legales para la participación de los Centros de iniciativa social en la prestación de los servicios sociales, en cuya exposición no faltan ciertas posturas críticas del A., porque tales condicionamientos pueden mostrar, «con mayor claridad que en otros pasajes de los textos legales, la existencia de los planteamientos ideológicos subyacentes en esa elaboración», de tal manera que si en otros pasajes de estas leyes es la uniformidad la tónica general de ellas, en este tema de las condiciones que se exigen a esas entidades, y los efectos que de ello se derivan, la regulación que contienen las diversas leyes presentan «bastantes diferencias entre sí» (cfr. pp. 148-149). A las exigencias de registración y al significado que pueda tener la necesidad de inscripción en el Registro de Centros y entidades de servicios sociales, al sometimiento de sus actividades a la planificación y control de las Administraciones regionales, y a la exigencia del funcionamiento y composición democrática de los órganos de gobierno de estas entidades -un tanto contradictorio de imponer en este extremo, a las que son fundaciones, y abusivas en todo caso cuando se trata de asociaciones, reconocidas con una gran amplitud, a estos efectos de creación y funcionamiento, por la Constitución española-, dedica el A. las últimas páginas del Capítulo.

6. El V y último de los Capítulos del libro (pp. 167-218) tiene por objeto la consideración de las entidades eclesíásticas que realizan una tarea de asistencia social en España y la atención que a estos servicios prestan las leyes autonómicas. De los quince textos legales tenidos en cuenta, señala el A. que sólo en uno de ellos -precisamente en una Disposición Adicional de Andalucía- se contiene un precepto referente a las instituciones de la Iglesia, mientras en otra Ley -la de Castilla y León- se hace mención de una sola de estas instituciones, la *Caritas* (cfr. pp. 192-196). El A. comienza el Capítulo destacando la importancia de la labor de las entidades de la Iglesia como prestadoras de servicios sociales, sirviéndose de los datos del año 1989 que le ofrece la Oficina de Estadística y Sociología de la Iglesia (OESI), dependiente de la Conferencia Episcopal Española (cfr. pp. 167-171) y el *Anexo* que al libro se suma). Un tema en que el A. pone el énfasis, en contraste con otras opiniones, es el de la finalidad religiosa de los entes benéficos y asistenciales de la Iglesia, para lo que se apoya, no sólo en razones de doctrina eclesial, sino también en los arts. I y V del Acuerdo Jurídico entre la Santa Sede y el Estado Español, así como argumentos de puro derecho interno español cual es el art. 6, 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (cfr. pp. 171-183).

Independientemente de la acogida que un ordenamiento jurídico estatal pueda hacer de la finalidad religiosa de las obras de asistencia de la Iglesia, el servicio de la caridad es parte integrante de la misión de la Iglesia desde los tiempos apostólicos y un compromiso para ella irrenunciable. Como el propio A. sostiene, «para el cristiano, vivir la caridad no se disocia del rendimiento a Dios del culto debido» (cfr. p. 176, nota 477). Y este servicio de la caridad que la Iglesia presta no sólo se realiza en las múltiples actividades que constan en esos datos estadísticos que el libro recoge, sino que es también misión personal tanto del cristiano, individualmente considerado, como de la

Iglesia institucional, que se servirá para ello de las múltiples iniciativas que en su propio seno se generan. Por ello, cuando nos enfrentamos al tema de especificar cuales son los entes eclesiásticos que prestan servicios sociales (cfr. pp. 184-199), advertimos de inmediato que este tipo de servicios puede darse tanto desde las circunscripciones territoriales, en las que se viene entendiendo tradicionalmente que actúa la Iglesia jerárquica, como desde múltiples iniciativas de tipo asociativo o fundacionales desde las que se realizan esas labores desinteresadas de generosidad cristiana que redundan en bien de los ciudadanos, sea como principal o única finalidad del ente eclesiástico sea como una finalidad más, sumada a otras finalidades religiosas de dichas entidades de la Iglesia. Esto no lo puede ignorar un Estado social y democrático, como el actualmente existente en España. Con razón el A. incluye toda esta tarea en el deber de cooperación que consagra el art. 16, 3 de la Constitución española (cfr. pp. 199-205), y aquí reside, a mi entender, la posible tacha de inconstitucionalidad que no dejan de amenazar a estas leyes autonómicas mientras no se rectifiquen esos preceptos suyos de corte tan monopolizantes y exclusivistas.

El deber constitucional de cooperación ha sido, además, expresamente acogido en el art. V, n. 2 del Acuerdo Jurídico para que, por el mutuo entendimiento entre Iglesia y Estado, se establezcan las bases para una adecuada cooperación. No cabe decir que este precepto pueda reducirse a una manifestación de buenas intenciones, ya que el deber de cooperar procede de la Constitución, cuya fuerza de obligar a su observancia se hace presente, como fuente que genera responsabilidades de obrar en consecuencia, aunque la norma jurídica concreta, que ofrece el cauce, parezca, por los términos utilizados «podrán de común acuerdo», tener carácter dispositivo. Sobre el deber de cooperación sigue el A. insistiendo en su análisis de todo el art. V del citado Acuerdo Jurídico y de las consecuencias que derivan del art. 6 de la Ley Orgánica de Libertad religiosa: son páginas muy clarividentes, en las que se contrastan las indicadas normas legislativas con las de las Comunidades Autónomas, vistos los problemas que se suscitan desde el acertado enfoque de una jerarquía de fuentes normativas en el ordenamiento español (cfr. pp. 205-216).

No deja de ser advertida por el A. una cierta contradicción que, para resolverla, intenta superar, y desde el dictado de las leyes existentes se eleva a una propuesta de *iure condendo*, que se alcanzaría mediante lo que califica y designa como conveniente «regulación pactuaria» (cfr. pp. 217-218). El último término, bien discutible, al propio A. no deja de sonarle extraño, y por ello intenta explicar su utilización (cfr. p. 217, nota 572).

7. Con un último apartado de *Conclusiones* (cfr. pp. 219-226) se corona una obra que, si en ella se encuentra quintaesenciada toda la exposición, análisis legislativo y crítica que el A. hace, respecto a esta legislación de nuevo cuño de las Comunidades Autónomas, no excluye sino, al contrario, incita a leer el libro, que por la novedad de las leyes estudiadas, pensamos que será en el futuro punto de partida para nuevos estudios sobre el tema y cita obligada para los autores que en él se introduzcan.

Las cuestiones aquí planteadas son vitales para la plena coherencia del sistema jurídico español, y su estudio por el A., al abrir surco en un campo de tan reciente puesta

en cultivo, servirá también de orientación para los legisladores autonómicos cuando inicien en ese nuevo campo rutas jurídicas aun no experimentadas o cuando intenten proponer nuevas roturaciones normativas complementarias o perfeccionadoras de las existentes. Por ello, aparte de la claridad y orden expositivo de la obra, el prof. Vázquez García-Peñuela, acertado también en sus puntos críticos, merece en cuanto autor de la obra reseñada, que se le felicite en la andadura que ahora comienza como cultivador que se incorpora al ya prestigioso elenco de los que se dedican al todavía joven Derecho Eclesiástico del Estado en España.

CARMELO DE DIEGO-LORA

AA. VV., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía*, Universidad Complutense de Madrid - Universidad de Navarra - Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1989, 1246 págs.

Cerca de setenta canonistas y eclesiasticistas se han dado cita en este volumen de estudios para rendir homenaje póstumo al recordado y querido Pedro Lombardía. Se cuentan entre ellos una veintena de catedráticos españoles y una también nutrida representación de profesores titulares, los más de ellos estrechamente relacionados en su trayectoria académica con el llorado maestro. Un numeroso grupo de amigos y colegas italianos, entre quienes su magisterio era particularmente apreciado, ha querido contribuir también a honrar la memoria del egregio profesor, así como lo han hecho otros dignos representantes de la canonística francesa, polaca y americana.

La convocatoria de esta iniciativa científica fue efectuada por las Universidades de Navarra y Complutense de Madrid -representadas respectivamente por Eduardo Molano y Alberto de la Hera- y por la prestigiosa editorial jurídica EDERSA, en cuyo nombre ha intervenido Antonio Alvarez de Morales. Los tres profesores citados han dirigido los trabajos de coordinación y edición de la obra con extraordinario acierto y con tal afecto, además, hacia Pedro Lombardía que cuantos hemos tenido oportunidad de ofrecer nuestras colaboraciones nos sentimos en la obligación de manifestarles público reconocimiento.

Basta un primer repaso al libro para comprobar que no nos encontramos ante un convencional volumen de estudios, compilador de trabajos de tan variado origen como imposible relación entre sí. Ese podría haber sido el resultado de una obra dedicada a quien cultivó tan amplias parcelas del saber jurídico como las constituidas por el derecho canónico y el derecho eclesiástico. Con certera intuición, los coordinadores del trabajo han buscado un marco general suficientemente amplio para dar acogida a cuestiones muy variadas del derecho canónico y del derecho eclesiástico del Estado, pero que, a la vez, preste unidad al conjunto. De ahí el título general de la obra: *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado*. El volumen refleja -como se recuerda en las pági-